



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

YASMIM ALEXANDRA MONTEIRO LOPES

**O DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES COMO ESTRATÉGIA DE  
DESENVOLVIMENTO DA ONU: ESTUDO DE CASO NA GUATEMALA**

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2021

YASMIM ALEXANDRA MONTEIRO LOPES

**O DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES COMO ESTRATÉGIA DE  
DESENVOLVIMENTO DA ONU: ESTUDO DE CASO NA GUATEMALA**

Trabalho apresentado como requisito para aprovação  
na disciplina TCC2 do curso de Relações  
Internacionais da Universidade Federal de Sergipe.

Orientador: Prof. Me. Corival Alves do Carmo

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2021

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**YASMIM ALEXANDRA MONTEIRO LOPES**

**O DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES COMO ESTRATÉGIA DE  
DESENVOLVIMENTO DA ONU: ESTUDO DA CASO NA GUATEMALA**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Departamento de Relações  
Internacionais da Universidade Federal de  
Sergipe como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharel em Relações  
Internacionais.

Banca Examinadora:

Prof. Me. Corival Alves do Carmo – Orientador

Profa. Dra. Flávia de Ávila

Profa. Dra. Lívia Peres Milani

São Cristóvão, 10/02/2021.

Ao meu pai, Ailton, minha mãe, Alba, e minhas irmãs, Yngrid e Yveli  
Se eu pudesse escolher um paraíso, seria a mesa de café da tarde com vocês

## Agradecimentos

Agradeço aos meus pais, por confiarem em mim aos 16 anos para voar sozinha, e por apoiarem todos os meus sonhos mais loucos. Agradeço ao meu pai especialmente por nunca me privar de livros, e à minha mãe por me criar como uma mulher independente. Às minhas irmãs, eu tenho muito orgulho de vocês e mal posso esperar para vê-las voando.

Ao meu tio Eloi e minha tia Tatiana, meus segundos pais em Aracaju. Todos os membros da minha família que nunca cansaram de me apoiar e acreditar em cada passo que decidi tomar, em especial meus avós, Eloi e Antonia, os primeiros a saberem que passei no vestibular e me parabenizarem.

Aos meus amigos do Anchieta: Anna, Álvaro, Marilize, Maxuellen, Natacha, Gustavo e Lucas. Sem vocês, o ensino médio seria só uma mera lembrança distante. Aos meus professores Mauro Marinho, Vânia Conceição e Carlos Paiva, que tanto me apoiaram em minhas estripulias literárias e pedagógicas na adolescência e viram em mim algo de bom para apoiar.

Agradeço a todos os professores do Departamento de Relações Internacionais da UFS, em especial Corival, por simplesmente ter me aguentado, motivado e feito rir tantas e tantas vezes, e ter sido meu orientador e mestre; Tereza, minha primeira orientadora do curso e professora mais incrível que já conheci. Por fim, Rodrigo, *oh captain, my captain* (e isso basta). Fico feliz por vocês terem me visto crescer.

Aos meus amigos da universidade, todos da Reina e SERJÚNIOR, meus tão felizes projetos de universidade.

E por fim, não seria eu se não agradecesse aos meus ídolos que embalaram muitos, muitos dias e noites durante a universidade, e sei que continuarão fazendo por muitos anos. Foi a música do DAY6 que permitiu que eu respirasse mais fundo muitas vezes.

A liberdade, Sancho, é um dos dons mais preciosos, que aos homens deram os céus: o cativo é o maior  
mal que pode acudir aos homens

*Dom Quixote*

## RESUMO

A expansão de capacidades se diferencia das teorias anteriores de desenvolvimento por considerar o fator humano como principal para a definição do alcance do desenvolvimento. Essa perspectiva define que não é o crescimento da renda que define o progresso, mas as oportunidades criadas para os indivíduos se tornarem agentes de mudança e terem vivências dignas em sociedade. O Programa de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (PNUD) utiliza desse conceito para o Relatório de Desenvolvimento Humano, iniciado em 1990. O programa compreende o desenvolvimento através das liberdades individuais e acesso a vida longa, digna e politicamente participativa. Neste trabalho são analisados documentos que mostram a relação entre os mecanismos de ação do PNUD no país e os resultados de desenvolvimento alcançados nos níveis individual, institucional e social para definir o sucesso da estratégia do programa na Guatemala, um país que passou por 36 anos de guerra civil. A análise é feita através de uma revisão bibliográfica para compreender os autores definem como desenvolvimento de capacidades e a aplicação dos conceitos nas cartilhas e diretrizes do PNUD. Por último, através de um estudo de caso, entende-se que apesar do aproveitamento das capacidades institucionais já existentes no país, como as organizações da sociedade civil, não foram feitas as reformas estruturais necessárias para que uma boa governança fosse estabelecida no país e os cidadãos tivessem mais acessos e escolhas que os permitam atingir bons níveis de desenvolvimento humano.

**Palavras-chaves:** PNUD; desenvolvimento humano; desenvolvimento de capacidades; Guatemala.

## **ABSTRACT**

Capacity development differs from previous development theories in that it considers the human factor as the main factor in defining the scope of development. This perspective defines that it is not income growth that defines progress, but the opportunities created for individuals to become agents of change and to have dignified experiences in society. The United Nations Development Program (UNDP) uses this concept for the Human Development Report since 1990. The program comprises development through individual freedoms and access to a long, dignified and politically participatory life. In this work, documents that show the relationship between the UNDP's mechanisms of action in the country and the development results achieved at the individual, institutional and social levels to define the success of the program's strategy in Guatemala, a country that has gone through 36 years of civil war, are analyzed. The analysis is done through a bibliographic review to understand the authors define as capacity development and the application of concepts in the UNDP documents and guidelines. Finally, through a case study, it is understood that despite the use of institutional capacities that already exist in the country, such as civil society organizations, the structural reforms necessary for good governance to be established in the country have not been carried out and citizens had more access and choices that allow them to achieve good levels of human development.

**Keywords:** UNDP; human development; capacity development; Guatemala.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CIGIG - Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala

MINUGUA – Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Organizações de Sociedades Civas

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

URNG – União Revolucionária Nacional Guatemalteca

USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 – O DESENVOLVIMENTO COMO CAPACIDADE .....	12
CAPÍTULO 2 – A APLICAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES NO PNUD .....	17
CAPÍTULO 3 – A GUATEMALA COMO ESTUDO DE CASO .....	21
CONCLUSÃO .....	28
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	30

## INTRODUÇÃO

O debate sobre desenvolvimento é um dos mais desafiadores no que tange países que viveram longos conflitos ou regimes não democráticos. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como principal instrumento da ONU para alavancar o desenvolvimento, não apenas está presente em quase todo o mundo subdesenvolvido, como também é uma ponte entre países em desenvolvimento e agências internacionais e outras organizações. Entender o modo como o programa conduz o desenvolvimento das capacidades é crucial para entender a evolução da abordagem do desenvolvimento.

A pertinência do tema de desenvolvimento como expansão das capacidades deve ser avaliada justamente pelo posicionamento que foi sendo tomado pelo PNUD como instrumento da ONU para apoiar autoridades locais na resolução de desequilíbrios internos. O PNUD foi criado em 1966, mas apenas a partir de 1990 surgiu o Relatório de Desenvolvimento Humano, com foco nos índices como educação, acesso à saúde, participação política entre outros elementos que “aumentem as escolhas das pessoas” (PNUD, 1999).

Para entender o que seria o desenvolvimento de capacidades, é necessário perpassar pelo aprimoramento de suas definições, e isso será feito no primeiro capítulo, através de uma revisão de autores que abordaram essa visão, inicialmente apresentada por Amartya Sen, um dos idealizadores do Relatório de Desenvolvimento Humano do próprio PNUD.

O objetivo é não somente definir de modo claro o que é a abordagem de desenvolvimento de capacidades, mas como se relaciona e se diferencia das principais teorias de desenvolvimento que a precederam e qual foi sua influência na abordagem do PNUD.

Dito isso, através de uma análise da atuação do programa no desenvolvimento, econômico e humano, esta pesquisa busca responder o seguinte questionamento: se o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento realmente passou de um meio de alívio pós-conflitos para um orientador do aprimoramento das capacidades e de aumento do capital humano no caso do país escolhido, que foi a Guatemala.

O conceito de capital humano é mais complexo e difícil de ser definido – levando em consideração capacidades individuais, de gênero, sociais –, mas um entendimento do tempo médio gasto com educação é um bom modo de representar qualificação e, por consequência, da construção de capacidades. Portanto, estoque de capital humano a que este trabalho se refere é definido pelo tempo médio de estudo formal encontrado na força de trabalho do país.

Assim, o sucesso da atuação do programa nos países poderá ser observado através do êxito do órgão em desenvolver capacidades individuais, sociais e institucionais, e os países

alcançarem as capacidades determinadas pelo próprio PNUD, avaliando erros e acertos em busca do desenvolvimento. A escolha da Guatemala para um estudo de caso foi não somente por ser um grande exemplo apontado até mesmo pelo PNUD na colaboração com a sociedade civil, mas por ser um caso pioneiro na América Central.

A Guatemala foi um país tomado pela guerra civil por 36 anos, tendo em 1996 a pacificação sido acompanhada de perto pela ONU. Essa foi uma das primeiras experiências do PNUD em situações pós-conflito, agindo como um orientador dos processos de retomada da paz e da busca pelo desenvolvimento focado nas pessoas (PNUD, 1998). É de suma importância entender a atuação do programa no país, para compreender erros e acertos dessa abordagem vanguardista na década do lançamento do Relatório de Desenvolvimento Humano.

A intenção deste trabalho, portanto, é identificar a relação entre a ação do PNUD e os resultados alcançados em termo de desenvolvimento de capacidades e independência da comunidade internacional por parte do país analisado. A pesquisa será feita através de construção de explanação, o que Kim (2001) define como um método de análise do estudo de caso construindo uma explanação sobre este.

Será feita uma pesquisa, através dos relatórios e documentos do PNUD, assim como bibliografia crítica e complementar, para entender através de parâmetros qualitativos o crescimento dos indicadores que apontem (ou não) para o crescimento das capacidades do país. Assim, serão comparados os resultados com os parâmetros estabelecidos pelos teóricos do desenvolvimento de capacidades e do próprio PNUD em seus documentos para entender se houve sucesso na construção de capacidades.

## CAPÍTULO 1 – O DESENVOLVIMENTO COMO CAPACIDADE

De acordo com Machado e Pamplona (2008), a segunda metade do século XX foi marcada por diferentes concepções do que é o desenvolvimento. Esse foco surgiu da necessidade de reconstrução da Europa pós 2ª Guerra, mas também das prioridades nos países que até pouco tempo antes eram colônias, e tinham como principal desafio se desenvolver.

A visão de desenvolvimento era, até o fim dos anos 1970, pautada na ascensão econômica, que levaria à elevação dos padrões sociais (VEIGA, 2005), como a teoria dinâmica da produção de Rostow, em meados de 1960, baseada no crescimento econômico através da industrialização e aumento da renda (CONCEIÇÃO *et al*, 2016).

O autor encarava o “subdesenvolvimento” como um atraso, segundo Silva (2010), de modo que os países subdesenvolvidos deveriam seguir pelas fases anteriormente percorridas pelos desenvolvidos. Através da sucessão e estágios rumo ao desenvolvimento, os países deveriam apostar em exploração de recursos naturais ou refinamento da tecnologia para alcançar eficiência econômica (ROSTOW, 1961). Da primeira fase, essencialmente agrícola – que o autor chama de sociedade tradicional –, haveria evolução para as condições para o arranco, com crescimento do comércio surgimento dos bancos e investimentos em capital social (SARMENTO, 2012). Após, seriam seguidas as fases de arranco, com crescimento da manufatura e maior investimento em cadeia produtiva, a marcha da maturidade, com espalhamento dos benefícios advindos da ciência e tecnologia e, finalmente a era do consumo em massa.

Hirschman, ao fim dos anos 1950, abarca uma ideia mais pluralista do progresso, que possibilita diferentes trajetórias econômicas para diferentes contextos. O autor trabalha com a perspectiva da economia do desenvolvimento e ressalta a responsabilidade do Estado, ator principal, de gerir as eventuais desigualdades trazidas pela riqueza, mas também reconhece instituições internas e indivíduos como atores (NIERDELE *et al*, 2016). O autor descentraliza o debate do modelo europeu e norte-americano e observa economias da América Latina, em especial durante seu trabalho na Colômbia na década de 1950 (MALUF, 2015), defendendo o investimento público em grandes projetos infraestruturais e de maior avanço tecnológico, que pudessem alavancar o comércio e a economia (NIERDELE *et al*, 2016).

Essas teorias, apesar de introduzirem elementos importantes no debate sobre desenvolvimento, também trazem a ideia de que o desenvolvimento provém de “cima para baixo”, com a admissão da criação de desigualdades sociais para alcance do desenvolvimento econômico. Elas levam em conta a falta de recursos para considerar o baixo desenvolvimento.

A abordagem das capacidades, porém, introduz a liberdade do indivíduo como ponto chave para a prosperidade, partindo do alcance das oportunidades individuais para chegar à riqueza, e não o contrário.

Para entender o que seria o desenvolvimento de capacidades, é necessário perpassar pelo aprimoramento de suas definições. Amartya Sen (1993), ao “inaugurar” o debate sobre capacidades, define a vida humana como “um conjunto de ‘atividades’ e ‘modos de ser’ que podemos denominar efetivações” (SEN, 1993, p. 2). O autor concebe as capacidades como as várias combinações de efetivações que um indivíduo pode alcançar. Esse conceito envolve a premissa de que a capacidade depende da liberdade pessoal da escolha.

Enquanto procura esclarecer como a expansão das capacidades – e liberdades – individuais é parte essencial para o desenvolvimento humano, Sen busca modernizar a análise conceitual do desenvolvimento humano e constrói as bases de um enfoque pluralista e uma “combinação de distintos processos, ao invés de concebê-lo como a expansão de uma magnitude aparentemente homogênea” (SEN, 1993, p. 8). Tuggodden define a capacidade como “combinações alternativas de funções que são todas possíveis para [o indivíduo] alcançar. A capacidade é, portanto, um tipo de liberdade: a liberdade substantiva para alcançar combinações alternativas de funcionamento” (TUGGODDEN, 2001, p. 8).

Para Pinheiro (2012), com base na obra de Sen, para entender liberdades individuais, devem ser entendidas as oportunidades e os processos na vida do indivíduo. O termo “capacidade” utilizado neste trabalho é a tradução direta que Pinheiro escolhe utilizar para *capability*: “liberdades de determinado tipo” (PINHEIRO, 2012, p. 12). Imprescindível nesse debate é entender o conceito de liberdade, que para o autor é pensada como “poder, autonomia e autodeterminação do agente” (PINHEIRO, 2012, p. 14).

O que Sen (1999) define como o agente é justamente aquele que ocasiona mudança no ambiente, utilizando de sua capacidade de livre agir segundo suas normas. Assim, quando as capacidades do indivíduo são ampliadas, fomenta-se sua condição de agir livre conforme suas capacidades – suas possibilidades.

O uso de uma abordagem que mude o foco da renda para a capacidade estabelece, de acordo com Tuggodden (2001), uma estrutura que lida com aspectos da vida dos indivíduos que não podem ser mensurados somente através da distribuição de riqueza. A condição do agente é limitada pelo contexto do indivíduo, como pobreza, educação, acesso à saúde, direitos civis e recursos em geral. Ou seja, quando é concedido o acesso aos recursos que possibilitam a escolha, são criadas as condições do agente. Isso é o que Sen (1993) define como combater

as fontes de privação da liberdade do indivíduo, e Pinheiro ressalta como importante para as políticas de desenvolvimento.

O desenvolvimento, ainda segundo Pinheiro (2012), deve contar com a expansão das liberdades do indivíduo para que estes possam melhorar como agentes e influenciar o modo de funcionamento de suas comunidades. Assim, sem aumento das liberdades, não há agentes, e sem agentes não há desenvolvimento.

Sen define em *Desenvolvimento como liberdade* (SEN, 1999, p. 24), cinco tipos de liberdades, que servem como definição mais palpável para a aplicação prática do conceito de capacidades: liberdades políticas – escolhas na arena política, liberdade para votar e criticar autoridades –, facilidades econômicas – recursos econômicos, acesso a bens materiais, renda e consumo –, oportunidades sociais, garantia de transparências – acesso à informação, em especial no que diz respeito às esferas do governo – e segurança protetora. Quanto maior a oferta de escolhas, mais capacitado é o agente.

A abordagem das capacidades não se diferencia somente por observar as escolhas que o indivíduo fez, mas também todo seu arsenal de escolhas – inclusive as não escolhidas –, suas possibilidades: quanto mais escolhas um indivíduo teve, melhor para o agente. Logo, o significado de uma liberdade específica depende, claro, do julgamento individual, mas também da construção social: as necessidades de cada indivíduo só podem ser analisadas levando em conta “o resultado histórico e experiencial do exercício da razão pública dessa comunidade” (PINHEIRO, 2012, p. 24).

Para Sen (1999), as liberdades civis precedem das liberdades econômicas, sendo a primeira necessária para a realização plena do ser-humano. Isso porque sem o diálogo público, sem o direito de participar ativamente das discussões e decisões políticas, a posição do agente não pode ser garantida. É impossível garantir a presença popular e a utilização das capacidades da comunidade sem a garantia das liberdades civis. No entanto, as democracias não garantem o desenvolvimento político, mas sim o espaço para as discussões públicas (SEN, 1999, p. 148).

Apesar disso, é complexo dizer qual capacidade inicia o processo de transformação. Afinal de contas, para exercer poder social o indivíduo precisa do acesso à informação, educação, saúde e oportunidades sociais. Desse modo, as liberdades instrumentais funcionam de forma interdependente, de forma que a população tenha a capacidade necessária para decidir questões da esfera política, não apenas de forma livre, mas informada.

Do mesmo modo, a renda pessoal pode estar atrelada ao desenvolvimento das capacidades individuais, tanto como causadora quanto consequência. A falta da renda frequentemente desencadeia a carências de capacidades individuais (PINHEIRO, 2013). O

autor entende, pela obra de Sen, que existem cinco fontes majoritárias que transformam a renda pessoal em capacidade individual: heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, condições sociais, relações sociais – costumes na sociedade e como afetam a participação do indivíduo na vida da comunidade –, e distribuição familiar.

Apesar disso, ao contrário de abordagens anteriores e tradicionais, a abordagem de Sen vê a renda como um dos meios, e a expansão das capacidades pessoais como um fim do processo de desenvolvimento.

Assim, uma mulher de uma família de alta renda em uma sociedade que não permite sua participação na política ou não tem voz ativa dentro do seio familiar pode não desenvolver capacidades como sua renda permitiria em situação diferente. Da mesma forma, problemas com clima, violência, educação pública e outros possíveis fatores se associam à transformação da renda em oportunidades e qualidade de vida.

Dessa forma, quando se garante informação e acesso da população ao processo de tomada de decisões e respeito das políticas públicas, não apenas é garantida a representação através, por exemplo, do voto, mas da voz ativa dos agentes, que aumentam suas próprias capacidades e contribuem com a construção de políticas que façam diferença e sentido em sua sociedade. Esse é o ponto que conceitos anteriores para o desenvolvimento econômico nos países pobres não haviam chegado.

Segundo Pinheiro (2012), as políticas voltadas ao combate à desigualdade devem desviar o foco exclusivo da renda individual, entendendo a carência de capacidades. Isso demonstra a necessidade de uma ênfase maior na provisão pública direta de serviços com educação e saúde, não deixando que as oportunidades sejam transferíveis ou comercializáveis.

Outra parte determinante do conceito de desenvolvimento como liberdade são as instituições, que ao mesmo tempo criam espaços que permitem aos agentes agir e ampliar capacidades, e também podem limitar a chamada liberdade negativa dos agentes – conceito que Sen (1993) define para a “invasão” das liberdades de indivíduo pelo outro.

Assim, para mensurar o sucesso da aplicação de políticas que levem em conta o desenvolvimento de capacidades, o que faremos no capítulo 3, é necessário entender se e como a capacidade dos indivíduos está sendo expandida. O valor das instituições deve ser medido pelo quanto estas conseguem alcançar o objetivo da expansão das liberdades individuais em seu contexto.

Evans (2003) utiliza do enfoque das capacidades para perpassar a abordagem das instituições. Para ele, uma “monocultura institucional” com muitas falhas pode perpetuar as ideias exteriores ao contexto. Sem a garantia dos direitos civis e de voz popular nas eleições,



leis “universais” que não necessariamente condizem com o local que está sendo supostamente desenvolvido acabam sendo aplicadas.

Se as instituições não expandem a possibilidade dos indivíduos de terem voz ativa na vida comunitária, se não projetam possibilidades e diferentes liberdades, se não diminuem a opressão, a fome e as desigualdades sociais, políticas e econômicas, elas caem no que Evans nomeia monocultura.

Tuggodden reforça que a abordagem das capacidades não nos dá uma fórmula precisa de como calcular o sucesso de sua aplicação. Isso deve ser feito através da observação da vida dos indivíduos em contexto. Por isso as liberdades políticas e a transparência são tão importantes para aplicar e entender o desenvolvimento de capacidades: sem elas, não haverá como os indivíduos avaliarem, por suas próprias vivências, o peso de cada componente no seu bem-estar.

Assim, por exemplo, se uma inovação é apresentada, confrontando antigos costumes da população local, estes terão os elementos necessários para decidir em deliberação democrática qual caminho tomar. Só assim os fins sociais e econômicos que realmente são desejados serão seguidos. Enquanto a ideia de desenvolvimento antes dos anos 1990 poderia levar à destruição de culturas em nome de um possível enriquecimento, as capacidades servem para introduzir o enriquecimento dentro da cultura que já existe.

Adrien *et al* (1999) ressalta que para sustentar um processo de desenvolvimento de capacidades, o implementador do processo deve detectar e entender o papel que desempenha na capacitação dos agentes, e os níveis pelos quais a capacitação passa – inclusive considerando possíveis parceiros e investidores do processo. Isso porque não apenas o engajamento das pessoas é necessário, mas o apoio de organizações formais – como fóruns internacionais e partidos políticos dentro de uma democracia deliberativa – para que a representatividade possa combater a concentração do poder nas elites (EVANS, 2003).

Entender o papel do indivíduo e das instituições não é necessário somente para entender o que é o desenvolvimento de capacidades, mas como aplicar de forma prática seus princípios e entender onde estão sendo promovidos erros e acertos.

## **CAPÍTULO 2 – A APLICAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES NO PNUD**

A promoção da democracia e da boa governança integraram os objetivos da ONU no campo de atuação pós-conflito, sendo que o PNUD teve papel muito importante ao abordar o desenvolvimento sustentável no trajeto para construção da paz (SANTISO, 2002). Essa mudança de abordagem, para Santiso, adiciona a responsabilidade existente sobre o reestabelecimento da paz e da segurança à criação de perspectiva de “reconstrução política, reconciliação social e desenvolvimento econômico” (SANTISO, 2002, p. 557) e Klingbiel (1999) ressalta que a abordagem é intrínseca à discussão de desenvolvimento humano e social.

O objetivo do PNUD a partir dos anos 1990 se tornou mais focado no desenvolvimento de habilidades locais, com ênfase em analisar a aplicabilidade dos recursos e estratégias em diferentes territórios, apoiando iniciativas locais, incluindo agências nacionais e trazendo ações de auxílio em implantação de projetos e monitoria de sua sustentabilidade (PNUD, 2013).

O PNUD incluiu as bases do desenvolvimento de capacidades em seus Relatórios de Desenvolvimento Humano, em especial a partir do fim dos anos 1990, em que Maria José Rezende (2014) observa como os estudos de Amartya Sen e subsequentes discussões sobre o tema estiveram presentes na produção dos reportes. A privação de necessidades básicas e o direito das mulheres passam a ser abordados como desafios do desenvolvimento. Porém, ainda segundo Rezende, o PNUD não teve sucesso em mostrar encaminhamentos de medidas que acometam os problemas identificados.

O documento de avaliação da assistência do PNUD em áreas afetadas por conflito define quatro métricas para avaliar o sucesso no processo de desenvolvimento de capacidades: capacidade de engajar grupos de interesse; avaliar uma situação e definir visão; formular políticas e estratégias; gerenciar, implementar e avaliar programas (PNUD, 2006). Estas também serão utilizadas para avaliar a evolução dos países e suas competências para atuarem sozinhos.

*Governança na Prevenção de Conflitos e Recuperação* (2004), também produzido pelo PNUD, trata da importância de auxiliar o estabelecimento de boa governança e impedir que os conflitos recentes aflorem novamente em meio à reconstrução das relações internas. No documento, a boa governança é definida como orientada para uma participação inclusiva de grupos políticos e minorias, assim como transparente e responsiva aos desafios trazidos pela sociedade. Essa é a junção das liberdades políticas e a garantia de transparências às quais Amartya Sen (1999) se refere.

Um desafio dos programas para reforma da governança é quando o governo ou o órgão externo que busca auxiliar o processo não consegue estabelecer ligações claras entre o Estado e a sociedade. No pós-conflito, o governo comumente enfrenta fraqueza institucional e falta de legitimidade, corrupção, forças paralelas (frequentemente paramilitares) e falta de serviços básicos que deveriam ser oferecidos pelo Estado (PNUD, 2004).

Assim, um grande desafio é reforçar o poder de instituições estatais e impedir que sistemas paralelos tomem o controle da situação, seja através de grupos internos ou parceiros externos. Um ponto importante é que, apesar de profissionais estrangeiros serem comumente necessários para que haja cooperação técnica, essa pode ser uma alternativa contra produtiva caso não sejam claras as mudanças esperadas da parceria – ou seja, os objetivos de trazer ajuda externa devem ser transparentes e acompanhados internamente (PNUD, 2009).

A reforma da governança não apenas busca prevenir novos – ou retomada dos antigos – conflitos, mas também promover todos os pontos acima citados em um ambiente frágil. Afinal, como fazer crescerem os frutos do desenvolvimento nos solos inférteis do pós-conflito? Como conciliar os interesses de um Estado e duas ou até mais partes em desafeto?

O Relatório de 2004 traz alguma luz a respeito disso: o processo de capacitação dificilmente ocorre antes de um acordo de paz, que alinhe o fim e a prevenção do conflito, de acordo com as partes nacionais, mas também com as normas e padrões internacionais e da ONU. Para entender a reforma da governança, o próprio relatório conceptualiza “governança” como “o exercício da autoridade política, econômica e administrativa no gerenciamento dos assuntos de país em qualquer nível” (PNUD, 2004, p.2). A reforma busca transformar a governança em democrática, legítima e menos corrupta.

A garantia de menor desigualdade, estabilidade das relações de diferentes grupos sociais e fortalecimento das instituições governamentais está diretamente atrelada à menor chance de os conflitos iniciarem, ou mesmo voltarem a ocorrer após a pacificação. Como Sen ressalta, o agente participativo é criado pelas oportunidades atribuídas ao indivíduo, minando as chances de conflito armado mediante a participação política.

Porém, como entender e mensurar o desenvolvimento de capacidades? O PNUD vê como desenvolvimento de capacidades o processo pelo qual indivíduos, organizações e sociedades obtêm, fortificam e mantêm as capacidades para definir e atingir seus próprios objetivos desenvolvimento com o tempo (PNUD, 2009, p. 5). Há três níveis a serem considerados. O primeiro deles é o ambiente favorável para o funcionamento das instituições: inclui a legislação, as normas sociais e também as relações de poder criadas dentro e fora do Estado que levam em conta o compromisso com o povo. O segundo é o nível organizacional,

ou seja, estrutura interna e procedimentos que determinam a efetividade das organizações. Por último, o nível individual leva em conta as experiências, habilidades e acesso ao conhecimento que permitem que cada pessoa desempenhar seu papel na sociedade e alcançar objetivos (PNUD, 2009).

Ainda segundo o documento, há quatro fatores determinantes dos níveis de desenvolvimento de capacidades anteriormente citados: arranjos institucionais – leis, costumes e valores sociais –, liderança – habilidade dos governantes de inspirar a população aos objetivos da comunidade –, conhecimento ao qual a população tem acesso e *accountability*.

Este último fator é exemplificado no documento como o seguinte comentário: “[...] trata-se da vontade e capacidade das instituições públicas de implementar sistemas e mecanismos para engajar grupos de cidadãos, captar e utilizar seus comentários, bem como as capacidades do último para fazer uso dessas plataformas” (PNUD, 2009, p. 15).

Planejar a saída das forças externas do país é uma fase tão importante quanto as anteriores, pois define a capacidade das forças locais de manterem sozinhas o progresso alcançado durante a intervenção, e deve garantir a continuidade orgânica do desenvolvimento.

Recursos e instituições externas tem maior possibilidade de sucesso na melhoria da capacidade local quando oferecem apoio direto às instituições locais que já atuam no desenvolvimento de capacidades existente, auxiliando na administração dos recursos e monitorando performances para garantir o sucesso das estratégias adotadas. Isso tudo aliado a um acordo prévio com a data de saída do país, para que exista um limite claro na ajuda externa e quando esta cessará (PNUD, 2009, p. 30).

Assim, a análise de desenvolvimento relacionado ao conflito, ferramenta do próprio PNUD para planejamento da atuação em tais situações, se faz necessária. Essa análise observa os embates do momento e relaciona aos anteriores, permitindo que o programa faça recomendações a respeito dos riscos encontrados para um desenvolvimento pacífico (PNUD, 2004). Assim, as prioridades são definidas e tanto Estado quanto organizações não estatais podem agir em pontos específicos – muito comumente relacionados à pobreza ou desigualdade social – importantes nos Acordos de Paz.

A participação popular nas discussões e tomada de decisão é essencial para a prevenção de conflitos, garantindo a legitimidade do governo. Isso conversa diretamente com as conclusões de Sen (1999) a respeito dos indivíduos funcionarem como agentes da mudança em sociedade e da importância do acesso às liberdades, conhecimento e possibilidades. Por isso, o PNUD (2009) ressalta a necessidade da criação de canais que possam informar o público e criar comunicação entre o governo e setores mais marginalizados.

Um desses canais pode ser a própria existência de eleições democráticas. Porém, assim como positivas se promovidas de modo correto, eleições realizadas em momentos não propícios podem enfraquecer ainda mais a confiança da sociedade civil no processo de pacificação e desenvolvimento da nação (PNUD, 2004). Garantir que não somente eleições democráticas e participativas aconteçam, mas que um processo cíclico eleitoral tome forma é importante. No pós-conflito, é essencial assegurar que os principais grupos civis sejam representados e pode evitar que resultados sejam posteriormente contestados. Ademais, é necessário alinhar que ex-combatentes, especialmente indivíduos com grande destaque no conflito estejam comprometidos com o processo democrático e seus resultados. A participação positiva da mídia local é essencial (PNUD, 2004).

Na busca pelo combate à corrupção e garantia do acesso à justiça – ou, como se refere Sen (1993), a segurança protetora –, o PNUD (2013) recomenda o emprego de ferramentas que detectem a falta de transparência na política, com um judiciário que compactue com agências de checagem de conflitos de interesses. A luta contra a corrupção não apenas assegura direito individuais, mas fortalece as instituições estatais e auxilia sua legitimação. Grupos marginalizados tendem a ter menos acesso à justiça, de fato que os mecanismos devem não apenas garantir responsividade às reclamações, mas criar instrumentos que sejam sensíveis a ponto de entender o sofrimento desses nichos e como muda-los (PNUD, 2013).

Outro ponto ressaltado na literatura produzida pelo PNUD é a importância do apoio à garantia de direitos humanos nas zonas pós-conflito. Além da garantia de direitos que já foram abordados anteriormente neste capítulo, são destacados os pontos que o programa pode auxiliar: fortalecimento de sistemas nacionais de direitos humanos; promoção de desenvolvimento baseado numa lógica humana; e engajamento no sistema internacional de direito humanos (PNUD, 2004). Esse comprometimento insere o país numa lógica que o constrange a seguir alternativas dentro dos direitos humanos.

O que o PNUD insere em sua literatura são vários caminhos que podem ser essenciais para o alcance das capacidades, no modo que Sen (1993) e Tuggoden (2001) definiram como escolhas: escolha de participação nas mais variadas esferas sociais. Essas escolhas perpassam pelos mais básicos acessos à alimentação e paz, até um contato que permita reivindicações para com o governo local para que os indivíduos se tornem agentes capazes de exercer mudança. O capítulo seguinte pretende analisar o estudo de caso da atuação do PNUD na Guatemala e quanto o programa conseguiu pôr em prática do que foi discutido em seus documentos.

### **CAPÍTULO 3 – A GUATEMALA COMO ESTUDO DE CASO**

A guerra civil da Guatemala foi encerrada em dezembro de 1996, após 36 anos de conflito armado. Os Acordos de Paz firmados entre o Governo da Guatemala e a União Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG) finalizaram um conflito que resultou em 150.000 mortes, majoritariamente de grupos indígenas (MCILWAINE; MOSER, 2001, p. 14) e deixou as mais fortes sequelas na população pobre. É fundamental entendê-las para compreender o papel do PNUD no país no pós-guerra.

A Comissão de Esclarecimento Histórico da Guatemala (CEH) ressalta que, desde a independência do país em 1821, o Estado guatemalteco excluiu uma maioria da população das decisões políticas e do acesso a um sistema judiciário justo (CEH, 1999). O conflito se originou da expropriação de terras indígenas para uso e cultivo em latifúndios por parte da elite. O movimento político alinhado com os valores socialistas obteve crescimento, e ao mesmo tempo, grupos como nativos indígenas e a Igreja, organizações estudantis e autoridades do governo se tornaram antagônicos e conflituosos. Assim formaram-se revoltas, seguidas por massacres, e posteriormente pela guerra civil (MCILWAINE; MOSER, 2001).

A guerra civil agravou ainda mais as já existentes diferenças sociais no país. Chamarbagwala e Morán (2011) ressaltam não somente o aumento da pobreza, mas também das diferenças sociais entre grupos étnicos e entre populações femininas e masculinas. Isso não apenas implica num distanciamento ainda maior da autonomia para o desenvolvimento humano, mas da manutenção e aprofundamento das causas do conflito em primeiro lugar.

Enquanto os guatemaltecos lutavam contra guatemaltecos em lados opostos da guerra civil, a confiança social diminuiu e a integridade do país ficou sob forte pressão. A guerra civil atrasou o desenvolvimento humano do país em décadas. Os padrões de vida caíram drasticamente em todo o país. Muitas comunidades indígenas vivem em situação de extrema pobreza. (RUSSEL, 2000, p. 46).

A tentativa de estabelecimento de um regime verdadeiramente democrático foi marcante entre a elaboração da Constituição e eleição de um governo civil em 1985 e os Acordos de Paz de 1996 (PNUD, 2006). A democratização e a paz, portanto, foram surgindo de modo concomitante no país, e os governos civis se juntaram aos órgãos internacionais na busca pelo cessar-fogo.

A Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala (MINUGUA) foi estabelecida no país em 1994 para garantir apoio ao processo de paz, realocar a população desalojada e auxiliar no estabelecimento de uma Comissão da Verdade (STEFFENS, 2017, p. 10) – a CEH posteriormente desempenhou esse papel. O orçamento não poderia contemplar as

reformas estruturais e institucionais indicadas para um país de necessidades da magnitude das vividas pela Guatemala. A ideia da atuação do PNUD era, portanto, de angariar fundos de doadores e do governo local para os projetos, criando condições necessárias para investimento e confiabilidade nos projetos, até o fim da verificação das Nações Unidas em 2004 e o auxílio para cumprimento e manutenção dos compromissos assumidos nos Acordos de Paz de 1996 pelos atores nacionais (PNUD, 2006).

A guerra causou defasagem de capital humano, tanto diretamente pelo número de mortes, como pelo desalojamento dos nativos Maias de suas localidades, perda de acesso a empregos especializados nas indústrias paralisadas e diminuição dos anos de estudos das populações mais pobres (CHAMARBAGWALA; MORÁN, 2011). Não havendo acessos básicos, foi necessária a escolha de comida ao invés de educação, e a privação de substanciais liberdades humanas aos mais de 500.000 desabrigados de guerra e incontáveis crianças órfãs.

Loening (2004) não apenas concorda com Chamarbagwala e Morán a respeito dos efeitos da guerra, mas ressalta que a deficiência em capital humano no país dificultou o desenvolvimento econômico de um país que já tem a capacidade tecnológica extremamente limitada. O autor destaca, porém, que houve melhora nesses índices após os acordos de paz de 1996, até 2002, com o aumento de quase 2 anos na média de tempo escolar do guatemalteco.

O capital humano tem um impacto altamente significativo e positivo no crescimento de longo prazo na Guatemala. A importância do capital humano é substancial. Um aumento de um ponto percentual da média de anos de escolaridade aumentaria a produção em cerca de 0,33 por cento. [...] um grau superior da abertura comercial e bens de capital estrangeiros importados aumentariam a tecnologia absorção. A contabilização das fontes de crescimento apoia a importância do capital humano na Guatemala. O exercício revela que o aumento do nível de habilidade tem sido a principal força motriz por trás do crescimento da produtividade, e que a educação explica cerca de 50% do crescimento da produção durante as últimas cinco décadas. (LOENING, 2004, p. 22).

Foi observado também que as meninas foram as mais afetadas, tanto pelo aumento no número de estupros (MCILWAINE; MOSER, 2001), quanto pela já enraizada cultura de casamentos precoces em detrimento da continuidade da educação quando há a escassez de recursos. A falta de acesso à informação básica às jovens mães, aliada à precariedade da saúde no país elevou a mortalidade infantil (PNUD, 1999, p. 29). Ademais, a guerra foi tão longa que tirou a expectativa de muitas famílias de que seus filhos necessitassem de educação, já que não houve criação de postos de trabalho que exigissem alto nível de especialização, e boa parte dos meninos se tornava combatente armado (TORRES-RIVAS, 2006).

Apesar dos muitos entraves ao desenvolvimento humano, Russel (2000) ressalta que a sociedade civil já atuava durante a guerra para atenuar conflitos e viabilizar um término da guerra, de modo que em meio às contestações territoriais e extrema desconfiança do governo,

os grupos civis eram imprescindíveis para a manutenção da paz, o que foi reconhecido pela criação da Assembleia da Sociedade Civil em 1994. Esta atuaria como um fórum para discussões e revisões dos processos a serem implementados pelos acordos de 1996, tendo representantes de organizações de mulheres, indígenas, trabalhadores e defensores dos direitos humanos.

É clara a adoção da abordagem de desenvolvimento como capacidade nos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD, a começar pelo de 1999, o primeiro desenvolvido para entender a situação da Guatemala, que define:

O desenvolvimento é um processo mediante ao qual se ampliam as oportunidades do ser-humano. Viver uma vida prolongada e saudável, adquirir conhecimentos, desenvolver destrezas e ter acesso aos recursos necessários para buscar uma alta qualidade de vida, constituem indicadores determinantes dessa ampliação de oportunidades. (PNUD, 1999, p. 13).

A ONU participou como moderadora dos Acordos de Paz entre governo e a URNG, assegurando um papel crucial e constante da pacificação à manutenção de paz e, finalmente, reconstrução e desenvolvimento das estruturas sociais e políticas do país. O documento de Avaliação da assistência do PNUD em países afetados por conflitos (2006) ressalta esse envolvimento para a retirada das forças armadas e reformas das instituições.

Ao contrário de muitos dos outros acordos de paz estudados, o da Guatemala foi notável porque incorporou importantes mudanças estruturais e institucionais que visavam ampliar a participação democrática, reduzir a influência das forças armadas e da elite empresarial na governança, acabar com violações flagrantes e instalar uma cultura de direitos humanos, traga um desfecho satisfatório aos erros do passado e devolva o país ao desenvolvimento sustentável. (PNUD, 2006).

O programa, juntamente com a Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala (MINUGUA), auxiliou discussões entre Governo, militares, guerrilhas, organizações da sociedade civil e o setor privado (PNUD, 2004), de modo que a participação desses setores – em especial da sociedade civil – nos diálogos pela reforma foi vista de forma extremamente positiva e exemplar para intervenções posteriores do programa, mas não foi o suficiente para garantir as reformas necessárias.

A ação do PNUD na Guatemala é considerada grande exemplo de criação de ambiente propício à participação da sociedade civil (PNUD, 2013) na literatura sobre pós-conflito na América Latina, e deve ser ressaltada a criação do Comitê de Esclarecimento Histórico, apoio às comunidades afetadas com aconselhamento psicossocial, exumação, identificação e enterros de corpos e criação de institutos de acompanhamento dos indivíduos no pós-conflito.

Apesar das expectativas criadas pelos Acordos de Paz para reformas estruturais no país, a elite pré-existente continuou em poder e o desarmamento levou à incorporação de membros da URNG à política, o que não impediu que grupos armados clandestinos continuassem



existindo dos dois lados (PNUD, 2006) e criou ainda mais desconfiança no Estado. A ligação entre o governo e grupos armados, assim como a fraqueza dos partidos de oposição não permitiu mudanças nas instituições de poder.

Sem a disposição política e capacidade do Estado de implementar políticas fortes, a corrupção suprime a boa governança. O Acordo de Paz determinou a criação de uma unidade de modernização do sistema judicial na Guatemala, focado em aumentar o acesso à justiça, melhorar a comunicação social e evitar a corrupção (PNUD, 2010), mas não obteve os resultados esperados. O PNUD patrocinou a criação da Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CIGIG), com o objetivo de combate à corrupção e de fato teve sucesso em diminuir a impunidade no país, mas não conseguiu combater o que Steffens (2017) chama de “*grand corruption*”, arraigada no sistema judicial do país, pela falta de orçamento e capacidade estatal para a reforma necessária.

Sem a criação de novos postos de trabalho que absorvessem grandes parcelas da população, com 56% da população vivendo abaixo da linha da pobreza e 30% estando desempregada em 2005 (PNUD, 2006, p. 11) houve aumento dos índices de violência. A corrupção das autoridades e quebra da expectativa de solução dos problemas relacionados à repressão e segurança física geraram profunda desconfiança nas instituições policiais.

Apesar da dificuldade citada, Russel (2000) reconhece que a criação e fortalecimento de grupos civis auxiliou de forma expressiva o diálogo com o governo e entendimento das demandas sociais, muito mais do que relações individuais. A capacidade de demandar ações que possibilitem mudanças estruturais é mais palpável e, conseqüentemente, os indivíduos expandem suas possibilidades e liberdades de escolha.

Na Guatemala, por exemplo, décadas de guerra civil ininterrupta resultaram na destruição do tecido social e na erosão de qualquer confiança existente entre os cidadãos e o governo. As organizações da sociedade civil desempenharam um papel crítico nesta situação no restabelecimento da confiança social, no estabelecimento de instituições que poderiam defender o contrato social e na implementação de programas que poderiam trazer os direitos dos cidadãos para a política nacional e o desenvolvimento institucional. (RUSSEL, 2000, p. 8)

Uma parte fundamental da missão PNUD na manutenção da paz e conseqüente das capacidades humanas foi o assentamento de refugiados. O trabalho conjunto com o MINUGUA seria crucial não somente para o estabelecimento do diálogo entre as instituições, mas garantia de que a violência não fosse perpetrada em primeiro momento após o cessar fogo.

O próprio PNUD reconhece que seu principal sucesso foi o empoderamento para que os grupos de refugiados pudessem se instalar em novas comunidades e decidirem seus modos de organização, mas que não foi adequada a socialização desses grupos nas vilas e cidades

próximas, para troca de produtos essenciais por exemplo. Além disso, muitas das comunidades nativas tiveram dificuldades ou mesmo impossibilidade de serem reassentadas em suas regiões originais, e se estabeleceram em novos lugares com os quais tinham pouca ou nenhuma ligação (BURREL, 2013).

Os acordos de paz eram ambiciosos e estabeleciam não somente de cessar-fogo, realocação e reparações às comunidades afetadas, mas planos para o alcance da estabilidade econômica e democrática no país. O que Russel (2000) ressalta, no entanto, é que o PNUD falhou em coordenar os esforços de agências internacionais e externas pelos objetivos estabelecidos, desperdiçando tempo e recursos com projetos mal organizados.

O PNUD mobilizou parcerias com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Mundial e o governo local e criou canais para investimento nos programas criados para o desenvolvimento (STEFFENS, 2017). Esforços também houveram para o controle da violência, com auxílio ao governo para a preparação de leis e regulamentos focados no treinamento da polícia e o desarmamento de forças paralelas, como as *marras* (CHAMARBAGWALA; MORÁN, 2011). A proximidade e dependência dos investimentos governamentais, porém, nem sempre foi vantajosa, pela já típica fragilidade da confiança entre povo e Estado no pós-conflito.

Por isso, mostrar parcerias efetivas com a sociedade civil foi crucial para angariação de confiança por parte do PNUD, e é possível observar a influência da teoria de desenvolvimento de capacidades na estratégia do programa para identificar, avaliar e estabelecer cooperação com as organizações de sociedades civis (OSCs) já enraizadas na Guatemala. O PNUD lançou o programa Parceiros em Desenvolvimento, que premiou com 100.000 dólares OSCs que tivessem projetos selecionados para benefício social (RUSSEL, 2000).

As OSCs foram selecionadas pelo Foro de Coordenação de ONGs da Guatemala para entender as necessidades dos povos Maias no país e determinar o uso de recursos para desenvolvimento das capacidades e execução de projetos voltados para desenvolvimento humano. As áreas prioritárias de atuação foram definidas para melhor atração de agências doadoras e “mais de 500.000 dólares foram arrecadados na primeira parcela de doações de doadores bilaterais Holanda, Noruega e Suécia, bem como a John D. e Catherine T. MacArthur Foundation” (Russel, 2000, p. 52).

Como dito anteriormente, o acordo de paz era ousado e os planos do PNUD muito complexos, pautados em reformas para as quais não havia orçamento ou vontade política de apoio. Com a falta da reforma judiciária, apesar do constante diálogo com a sociedade, o governo não teve a transparência necessária para vencer a burocracia (STEFFENS, 2017). O

que o próprio PNUD ressalta em seu documento de 2019, o *accountability* não foi efetivamente aplicado no caso da Guatemala, e a polícia continuou corrupta.

Steffens (2017, p. 16) traz em sua obra uma pesquisa promovida pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (USAID) em 2006, dez anos após a pacificação, que concluiu que “86% dos guatemaltecos pesquisados acham que o nível de insegurança enfrentado pela Guatemala apresenta uma ameaça ao futuro bem-estar do país, e 45% sentem que a insegurança representa uma ameaça para o seu própria segurança pessoal”, ademais 73% dos cidadãos acreditavam que a polícia nada faria, ou estaria envolvida em atividades criminosas.

Assim, apesar da informação mais acessível – a alfabetização subiu de 76% para 82% de 1994 a 2002, e 93% em 2012 (PNUD, 2016, p. 16) –, a segurança física não foi garantida ao indivíduo para que pudesse fazer escolhas baseadas não apenas em consciência, mas em possibilidades reais. Isso mais uma vez ressalta a interseccionalidade entre as capacidades, e que a garantia de apenas uma não possibilita que os indivíduos alterem os rumos do desenvolvimento.

O crescimento econômico de fato ocorreu com abertura de investimento estrangeiro direto e reformas fiscais que ampliaram a base tributária, mas o desenvolvimento humano não acompanhou (PNUD, 2016, p. 8), apenas reforçando a concentração de riqueza. 76% da população não tinham renda para a compra de uma cesta básica de bens e serviços em 2015 (PNUD, 2016), e os trabalhadores continuam demandando empregos de baixa especialização, de modo que o crescimento econômico serviu apenas para aumentar desigualdades sociais – e não contribuiu para aumento do poder de compra a investimento. Ademais, o Índice de Desenvolvimento Humano não conseguiu ultrapassar 0.5 (PNUD, 2016).

O que Pinheiro (2012) entende como o desenvolvimento contempla, justamente, a influência dos agentes no andamento da comunidade. A força da sociedade civil e a pluralidade dos grupos, representando minorias políticas extremamente afetadas pela guerra contribuiu para uma efetiva mudança do indivíduo para o papel de agente da mudança, incumbido de capacidades e um certo grau de autodeterminação. A participação política, porém, não é tudo, e nem mesmo pode ser avaliada apenas pelo voto e deliberações com o governo.

Enquanto a democracia guatemalteca consegue se firmar e legitimar, com eleições civis com a constância esperada desde a Constituição de 1985, aumento no número de indígenas registrados como eleitores e votando ativamente (PNUD, 2012), não há representatividade do povo Maia em cargos políticos e o acesso aos serviços públicos de saúde para estas populações também não apresentou melhora expressiva (PNUD, 2013).

Ao mesmo tempo que o PNUD parece ter entendido sua função na capacitação dos agentes de mudança, não basta apenas que indivíduo tenha voz política, mas meios de transformação sem medo da retaliação.

O desenvolvimento das capacidades de fato perpassa pela informação da população, conscientização de seus direitos e entendimento de suas necessidades, porém a criação da expectativa pode ter sido contraproducente para um programa que não conseguiu promover as reformas estruturais necessárias. Steffens (2017) inclusive acredita que a falha em realizar reformas estruturais mediante a alta expectativa criada de um processo de paz tão complexo pode implicar em retrocesso e nova instabilidade.

## CONCLUSÃO

O PNUD sem dúvida incluiu a teoria do desenvolvimento de capacidades no seu discurso através dos relatórios apresentados, assim como utilizou suas bases para definir o que é o desenvolvimento humano almejado em países pobres e/ou subdesenvolvidos. Essa abordagem foi positiva, vista a importância do programa e dos relatórios para um acompanhamento de índices que mostram as conquistas e dores de populações que precisam de atenção da comunidade internacional. Os Relatórios de Desenvolvimento Humano utilizam, até hoje, variáveis semelhantes para acompanhar situações como as da Guatemala.

Considerando os requisitos pelos quais o próprio PNUD busca se avaliar (PNUD, 2004), de fato pode ser visto um engajamento dos grupos de interesse na Guatemala. O governo e a URNG construíram, junto à ONU – nesse caso, especialmente pela presença do MINUGUA e do PNUD –, expectativas e regras para o cessar-fogo e a consolidação de um processo democrático iniciado 10 anos antes dos Acordos de Paz, e de fato foi definida visão para a Guatemala, mas não uma estratégia compatível com as dificuldades e complexidades do país.

A nação ainda não superou a grande disparidade social, apesar da melhora na performance econômica (PNUD, 2016). A implementação dos programas, especialmente relacionados à boa governança, foi abaixo do que os acordos estabeleciam, prejudicada por falta de reformas e de mudança política. O impedimento às reformas se deu especialmente pela persistência da corrupção no país, que conservou estruturas antigas e grupos de poder no *status quo*.

O sucesso do diálogo com a sociedade civil, porém, mostrou o que Sen (1993 e 2000) e Pinheiro (2012) abordaram e destacaram: o desenvolvimento de capacidades só é possível se considera a base já existente na sociedade em questão, e desenvolve dentro desse ecossistema.

O PNUD criou muito potencial, porém menos valor do que o esperado nos oito anos de protagonismo na atuação na Guatemala. Muito conhecimento a respeito do funcionamento das OSCs foi adquirido e de fato houve uma aproximação entre o governo e essas entidades da sociedade. A capacidade de entendimento, informação e organização não basta, mas deve ser aliada às escolhas: acesso à educação, segurança, postos de trabalho e saúde de qualidade. Em resumo: o conhecimento sem ferramentas não é capacidade, pois o indivíduo não adquire liberdade de escolha para tal.

Muitas outras intervenções foram iniciadas paralelamente e após a da Guatemala, de modo que avaliações sobre O PNUD e as Nações Unidas como um todo devem ser conduzidas

para compreender o que serviu de exemplo nessa missão tão pioneira e o que se pode melhorar neste constante aprendizado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIEN, M.H.; LUSTHAUS, C.; PERSTINGER, M. Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation. **Universalial Occasional Paper**, Montreal, no. 35, September 1999.

BURREL, J. L. **Maya after war**: conflict, power and politics in Guatemala. Austin: University of Texas Press, 2013.

CHAMARBAGWALA, R; Morán H. E. The human capital consequences of civil war: Evidence from Guatemala. **Journal of Development Economics**, Amsterdã, v. 94, p. 41-61, 2011.

COMMISSION FOR THE HISTORICAL CLARIFICATION. **Report of the Commission for Historical Clarification**: Guatemala, Memory of Silence. Cidade da Guatemala, 1999.

CONCEIÇÃO, A.; OLIVEIRA, C.; SOUZA, D. Rostow e os estágios para o desenvolvimento; In: **Introdução às teorias do desenvolvimento**. NIERDELE, P.; RADOMSKY, G. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

EVANS, P. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. 9, p. 20-63, jan/jun 2003.

KIM, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre, Bookman: 2001.

KLINGEBIEL, S. Social development and the UN system. **UNESCO 1999**, Malden, p. 593-598, 1999.

LOENING, J. Time series evidence on education and Growth: the case of Guatemala, 1951-2002. **Revista de Análisis Económico**, Santiago, v. 19, nº 2, p. 3-40, 2004.

MACHADO, J.; PAMPLONA, J. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 53-84, abr. 2008.

MALUF, R. S. Hirschman e a dessacralização da epopeia do desenvolvimento por um desenvolvimentista. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 43-63, Mar. 2015.

MORAIS, M.; SILVA, C. N.; Análise integrada do desenvolvimento e etapas do Desenvolvimento econômico: uma crítica à teoria de Walt Whitman Rostow sobre as etapas do desenvolvimento econômico. **SynThesis Revista Digital FAPAM**, Pará de Minas, v.2, n.2, 53-63, nov. 2010.

PINHEIRO, M. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento**: Uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Brasília: IPEA, 2012.

MCILWAINE, C.; MOSER, C. **Violence in Post-Conflict Context**. Urban Poor Perceptions from Guatemala. Washington: The World Bank, 2001.

PINHEIRO, M. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento**: Uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Brasília: IPEA, 2012.  
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).  
**Relatório de Desenvolvimento Humano**. Nova Iorque, 1990.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).  
**Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 1998**. Guatemala: os contrastes do desenvolvimento humano. Nova Iorque, 1998.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).  
**Governance in Conflict Prevention and Recovery**: A Guidance Note. Nova Iorque, 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).  
**Evaluation of UNDP assistance to conflict-affected countries**. Nova Iorque, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).  
**Capacity Development**. Nova Iorque, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).  
**2009/2010 National Human Development Report**. Guatemala: Towards a State for human development. Nova Iorque, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).  
**National Human Development Report 2011/2012**. Guatemala: a country of opportunities for young people? Nova Iorque, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).  
**Innovation and Capacities**. Nova Iorque, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).  
**Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016**. Nova Iorque, 2016.

RUSSEL, A. Reviving civil society in Guatemala: learning from experience. In: KRISHNA, A. (Org.). **Changing Policy and Practice from Below**: Community Experiences in Poverty Reduction. Nova Iorque: United Nations Development Programme. 2000. p. 46-58.

STEFFENS, A. **Is the Good Governance approach to combating corruption effective or should other approaches such as Good Enough Governance be considered?** 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculty of Social & Behavioural Sciences.

SANTISO, C. Promoting Democratic Governance and Preventing the Recurrence of Conflict: The Role of the United Nations Development Programme in Post-Conflict Peace-Building. **Journal of Latin American Studies**, Cambridge, v. 34, p. 555-586, 2002.

SARMENTO, A. Notas sobre o take-off: a Teoria Rostowiana revisada. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, n. 38, p. 144-167, jan./jun. 2012.

SEN, A. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28-29, p. 313-334, abr. 1993.



SEN, A. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

TUNGODDEN, B. A balanced view of development as freedom. **Forum for development studies**, Bergen, vol. 28 no. 2, p. 241-261, 2001.

VEIGA, J. E. **O Prelúdio do Desenvolvimento Sustentável**. In: CAVC, Economia Brasileira: Perspectivas do Desenvolvimento. São Paulo, CACV: 2005. P. 243-266.